

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 229
§ 238

04.06.2018
18.06.2018

Talousarvion 2019 ohjeluvut

453/02.02.00/2018

Kaupunginhallitus 04.06.2018 § 229

Kaupunginkamreeri Juha Heinonen 29.5.2018:

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2019 talousarvion ns. raamia eli toimialoille annettavaa käyttötalouden ohjeellista toimintakatelukua. Etumerkin mukaan raamiluku on minimi (plus-merkkinen) tai maksimi (miinus-merkkinen). Valmistelussa omaisuuden luovutustuotot, maankäytösopimusten tuotto ja sataman toimintakate on eriytetty varsinaisen palvelutoiminnan raamista.

Raamiluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimintakatteita, toisin sanoen niissä ei ole mukana sisäisiä ostoja tai myyntejä (sisäinen palvelutoiminta) tai keskinäisiä ostoja tai myyntejä (kaupungin ja taseyksiköiden välinen osto- ja myyntitoiminta). Tilinpäätös vuosien ja talousarvion 2018 toimintakatteet ja muut tulokset eivät täysin vastaa virallisia tilinpäätöksiä ja talousarviota, mutta kokonaisuudessa ero on vähäinen (noin 100 000 euroa).

Ohjelukujen valmisteluun on laadittu "rahoituksen riittävyyslaskelma", joka on tallennettu oheisaineistoon.

Varsinainen selostusosa ja investointien sekä muu ohjeistus valmistellaan kokoukseen 18.6.2018, jossa ohjeluvut on tarkoitus tuoda päätettäväksi.

Tässä kokouksessa esitellään kaupunginjohtajan johtoryhmässä 29.5.2018 käsitelty luonnos käyttötalouden rahoituksen riittävyyslaskelmaksi ja sen taustatekijät, esim. väestöennuste, verotuloennuste sekä valtionosuusennuste.

Oheismateriaali:

- TA2019 rahoituksen riittävyys

KAUPUNGINJOHTAJA:

Kaupunginhallitus merkitsee asian tiedoksi.

KOKOUSKÄSITTELY:

Merkittiin, että henkilökunnan edustaja Henry Palomäki oli läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn ajan.

Merkittiin, että kaupunginkamreeri Juha Heinonen esitteli asiaa kokouksessa.

KAUPUNGINHALLITUS:

Kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin.

Kaupunginhallitus 18.06.2018 § 238

Kaupunginkamreeri Juha Heinonen 14.6.2018:

Taloussuunnitelman 2019 - 2022 laadintaprosessin kalenteri on laadittu aikaisempien vuosien tapaan niin, että taloussuunnitelma ja veroprosentit hyväksytään marraskuun valtuustossa. Prosessi sisältää kaksi kaupunginhallituksen käsittelykierrosta. Lautakuntien aikataulu on lähes päivälleen sama kuin viime syksynä. Kaupunginhallituksen ym. käsittelypäivien oletan aikaisempien vuosien perusteella olevan seuraavat

- toimielinten talousarvioehdotukset ja henkilöstösuunnitelma valmiit 28.9.2018
- kaupunginhallituksen 1. käsittely 15. - 16.10.2018
- konsernijaoston käsittely 23.10.2018
- yhteistyötoimikunta
- kaupunginhallituksen 2. käsittely 29. - 30.10.2018
- talousarvion 2019 tiedotustilaisuus 5.11.2018
- kaupunginvaltuuston talousarvio- ja veroprosenttikokous 12.11.2018

Sote- ja maakuntauudistus ei vaikuta merkittävästi vuoden 2019 talousarvion laadintaan eikä myöskään ohjelukujen eli raamin sisältöön. Mikäli uudistukseen liittyvät lait hyväksytään ennen talousarvion käsittelyä, arvioidaan niiden vaikutus vuoden 2019 talousarvioon ja vuosien 2020 - 2022 toiminta- ja taloussuunnitelmaan.

Aiempien vuosien tapaan talousarviokirjaan kuulumaton materiaali eli mahdollinen oheisaineisto edellytetään toimitettavan kaikkien prosessiin osallistuvien luottamushenkilöiden tutustuttavaksi hyvissä ajoin. Materiaalin toimittamisesta tiedotetaan kaupunginhallituksen jäsenille.

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2019 talousarvion ns. raamia, eli toimialoille annettavaa ohjeellista toimintakatelukua. Etumerkin mukaan raamiluku on minimi (plus-merkkinen) tai maksimi (miinus-merkkinen). Valmistelussa omaisuuden luovutustuotot (netto), maankäyttösopimusten tuotto ja sataman toimintakate on eriytetty varsinaisen palvelutoiminnan raamista.

Raamiluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimintakatteita, toisin sanoen niissä ei ole mukana sisäisiä ostoja tai myyntejä (sisäinen palvelutoiminta) tai keskinäisiä ostoja tai myyntejä (kaupungin ja taseyksiköiden välinen osto- ja myyntitoiminta). Raamivuotta edeltävien vuosien toimintakatteet ja muut välitulokset eivät täysin vastaa virallisia tilinpäätöksiä ja talousarviota, mutta kokonaisuudessa vuotuinen ero on vähäinen (noin 100 000 euroa).

Ohjelukujen valmisteluun on laadittu "rahoituksen riittävyyslaskelma". Sen lähtökohdiana on tuloveroprosentin alentaminen 0,25 %-yksiköllä 18,75 %:iin ja kiinteistöveroprosenttien pitäminen ennallaan.

Kunnallisveroarvion pohjana olevan väestöennusteen arvioidaan olevan

realistinen, myös ikäryhmäjaon osalta. Tuloveroennusteen keskeisiin oletuksiin kuuluu, että työikäisten määrä pysyy ennallaan tai vähenee ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa. Vuoden 2017 verotuksen ennakkotiedoissa palkkatulosaaneiden kpl-määrä kasvoi toista vuotta peräkkäin monen vuoden laskutrendin jälkeen. Tuloveroennuste on laskettu käyttäen apuna Kuntaliiton ennustekehikkoa.

Riittävyyslaskelmassa vuosien 2018 ja 2019 verotuloennusteeseen on tehty 4.6.2018 esitettyyn verrattuna 1 miljoonan euron suuruinen vähennys. Vähennys perustuu verohallinnon 13.6.2018 julkistamaan verovuoden 2017 verojen laskentatilastoon, minkä mukaan kuntien hyväksi maksunpantava tuloveron määrä voisi olla 200 miljoonaa euroa ennustettua alempi. Koko summalle ei ole tiedossa selitystä, mutta osaselityksenä näyttäisi olevan verosta tehtävän työtulovähennyksen arvioitua suurempi muutosvaikutus; vähennys saattaa olla noin 90 miljoonaa euroa arvioitua suurempi. Kuntakohtaisista vaikutuksista ei ole nyt esitettävissä arvioita.

Yhteisöveron osalta verojen laskentatilanne näyttää nyt noin 130 miljoonaa euroa ennustetta suurempaa lukua, mutta lopullisuudesta ei ole arviota.

Muutokset johtavat lainanoton lisääntymiseen verrattuna aiempaan riittävyyslaskelmaan.

Yhteisöveron tuoton arvioinnissa on käytetty Kuntaliiton koko maan ennustetta ja kaupungin jako-osuutena merkittävästi kuluvaa vuotta pienempää jako-osuutta.

Valtionosuuden määrä riittävyyslaskelmassa on Kuntaliiton 14.6.2018 julkaisema ennakkollinen laskelma ja se muuttuu siten kuin päätökset valtion budjetista päätettäessä edellyttävät. Opetus- ja kulttuuritoimialan ns. valtionrahoituslaskelmassa on kuluvan vuoden luku, koska parempaa lukua ei ole käytettävissä.

Sairaanhoitopiiri toimitti 6.6.2018 alueensa kunnille omat kuntakohtaiset ennakkoluvut ja se on otettu huomioon ohjeluvuissa. Teknisten palvelujen raamissa on otettu huomioon palvelustrategiahankkeen vuodelle 2019 asetettu säästötavoite.

Virka- ja työehtosopimusten mukaiset palkankorotukset on sisällytetty ohjelukuihin ja niiden osuus menojen kokonaislisäyksestä on noin 1,9 miljoonaa euroa. Siitä erillisenä on esitetty arvio "Työn vaativuuden arviointi"-prosessin (TVA) perusteella tarvittavasta lisärahoituksesta. Tässä vaiheessa tätä arviota ei voida jakaa toimialoittain vaan se tultaneen talousarviossa keskittämään tulosalueelle "Järjestelyerät" ns. katemäärärahana.

Keva on 7.6.2018 toimittanut kunnille päivitetyn eläkemaksujen budjetointiohjeen, mikä sisältää tässä vaiheessa yllättävän paljon muutoksia. Ohjeen sisällön vaikutusarviointi on vielä tekemättä, mutta kokonaisuuteen se ei tuone merkittävää muutosta, rakenteisiin kyllä. Uudistukset on tarkoitus hyväksyä marraskuussa 2018.

Tilinpäätösvuosiin verrattuna maankäyttösopimusten tuotto vähentyy edelleen. Omaisuuden luovutusten nettotuotto-odotus on aleneva verrattuna ai-

empiin vuosiin. Sataman tulosalueen toimintakate muodostuu käytännössä vuokratuotoista.

Varautuminen asuntomessuihin esitetään erillisenä, raamin ulkopuolisena hankkeena.

Raami ei sisällä sote-uudistukseen liittyviä, valmisteleavan henkilöstön kustannuksia.

Päivitetty rahoituksen riittävyyslaskelma oheistetaan.

LIITE B1, KH 18.6.2018

Raamivalmistelussa on tavoiteltu menomalltia, jotta nousukauden synnyttämä hyvä verotulokertymä voitaisiin suurelta osin kohdistaa mittaviin palveluverkko- ja muihin investointeihin.

Nykyiset virka- ja työehtosopimukset ovat voimassa 31.3.2020 asti.

Riittävyyslaskelman poistosumma on arvio. Kuluvan vuoden poistot ylittävät lievästi talousarvioluvun ja siksi ensi vuodelle on varovaisuussyistä merkitty isompi arvio. Poistolaskenta tarkistetaan, kun uusi versio käyttöomaisuuskirjanpidosta on käyttövalmis (todennäköisesti kesäkuussa).

Investointien taso suunnitelmakaudella

Riittävyyslaskelmassa vuoden 2019 rahoituserien ja tuloksenkäsittelyerien jälkeen tilikauden tulos on plussalla noin 3 miljoonaa euroa. Lähtökohtana on, viitaten strategian sisältötavoitteisiin, varautua mittavaan investointitason nousuun lähivuosien aikana. Suunnitelmakauteen sisältyy asuntomessujen lisäksi suuri koulujen ja päiväkotien palveluverkon uudistaminen, jonka tavoitteena on laadukkaat koulu- ja varhaiskasvatuspalvelut turvallisissa, terveellisissä ja muunneltavissa tiloissa. Investointisuunnitelman jaksottamisessa on otettava huomioon strategian taloudelliset tavoitteet.

Keskeinen rooli investoinneissa on teknisillä palveluilla, koska se vastaa lähes kaikista reaali-investoinneista. Kaupunginhallitukselle kuuluvat maanomaisuuteen liittyvät määrärahat ja vähäiset tukipalvelujen investoinnit. Muilla toimialoilla keskeisiä investointikohteita ovat irtaimistohankinnat ja ICT-menot.

Riittävyyslaskelmassa on vuoden 2019 investointimenoista käytetty arviota 13 000 000 euroa, joka perustuu teknisten palvelujen talousarviovalmisteluun, voimassa olevaan taloussuunnitelmaan sekä palveluverkon kehittämissuunnitelmaan. Keskeinen osa investointitason muutoksen määrittelyssä on sivistystoimen palveluverkkosuunnitelmalla, jonka vaikutus investointitasoon, lainanoton määrään sekä tilivuoden tulokseen / ali- tai ylijäämään on pitkävaikutteinen.

Arvio vuosien 2019 - 2022 bruttoinvestoinneiksi on yli 50 miljoonaa euroa (noin 13 miljoonaa euroa/vuosi), kun toimintatuotoilla katettu poistorahoitus nykytasolla kattaisi noin 30 - 32 miljoonaa euroa. Tulevina vuosina poistotaso nousee voimakkaasti investointijakson vuoksi. Myös lainanotto tulee

kääntymään nousuun, mutta pysyy strategian asettamien tavoitteiden puitteissa. Samalla on huolehdittava siitä, että investointien tulorahoitus pysyy strategian mukaisesti vähintään 60 %:ssa.

Taseyksiköiden lainaus ja korkotaso

Edellä mainittu investointiohjelmasta aiheutuva lainanoton lisäys tulee kohdistumaan merkittävästi myös taseyksiköihin, koska kummankin suunnitellut investoinnit ylittävät merkittävästi poistorahoituksen tason.

Tilalaitoksen ja Vesihuoltolaitoksen osalta on tarkoitus noudattaa vuoden takaista linjausta siitä, että lainalyhennyksiä ei suoriteta. Vuoden 2018 korkoprosentiksi edellisen vuoden taseen 31.12. osoittamalle lainapääomalle on vahvistettu 2,0 %. Mikäli taseyksikön rahoitus sitä edellyttää, kaupunki lainaa sille tarvittavan rahoituksen ja se otetaan huomioon korkolaskennassa. Vuodelle 2019 ei ole tarkoitus korottaa korkoa. Vuodesta 2020 eteenpäin on tarkoitus esittää lainakoron nostamista vuosittain 0,5 %-yksiköllä.

Taseyksiköiden osalta tavoitteeksi esitetään, että kaupungin ja taseyksiköiden osalta suoritetaan taloudellinen arviointi, missä huomio kohdistetaan lainaukseen, sen pysyväisluonteiseen tasoon, oman pääoman määrään suhteessa omaisuuden tase- ja käypään arvoon, peruspääoman korkoon ja tulorahoituksen tasoon pitemmällä aikavälillä. Arvioinnin tavoite on asettaa taseyksiköille pitkän aikavälin ennako-ohjeistus, johon ei puututtaisi vuosittain. Arvioinnin tulisi olla esittelykelpoinen huhtikuussa 2019.

Muiden toimialojen investointien osalta valmistelun pohjana käytetään voimassa olevan taloussuunnitelman vuosien 2019 - 2021 investointisuunnitelmaa.

Henkilöstömenot

Talousarvion 2019 valmistelun lähtökohtana on, että kaupunki ei tuotannollis-taloudellisin perustein toteuta lomautuksia tai irtisanomisia.

Henkilöstömenojen mitoitus perustuu palveluverkon uudistamiseen ja palvelustrategian mukaiseen toiminnan tehostamiseen sekä tarkkaan harkintaan täytettäessä vapautuvia vakansseja.

Konsernitavoitteet

Keskeisten tytäryhtiöiden konkreettinen ohjaus tapahtuu lainsäädännön velvoitteiden lisäksi konserniohjeiden kautta. Taloudelliset tavoitteet käsitellään yleensä vuosittain.

Keskeisten konserniyhtiöiden, Naantalin Energia, Naantalin Satama, Naantalin Matkailu ja Naantalin Vuokratalot, osinko- tai vastaava taloudellinen tavoite vuoden 2018 tuloksen perusteella on yhtiöittäin seuraava:

- Naantalin Energia, alustava osinko-odotus 400 000 euroa
- Naantalin Satama, alustava osinko-odotus 400 000 euroa
- Naantalin Matkailu, ei osinkotavoitetta
- Naantalin Vuokratalot, yhtiöön sijoitettujen varojen tuotto-odotus

100 000 euroa.

Kuntalain 118 §:ssä on määritelty ns. kriisikunnan tunnusluvut, jotka nykyisin lasketaan konsernin tunnuslukuina. Tunnusluvut ovat kuntakonsernin vuosikate, kunnan tuloveroprosentti, kuntakonsernin velkamäärä euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus. Kuntakonserniin lasketaan tytäryhtiöiden lisäksi suhteelliset osuudet kuntayhtymistä.

Naantalien osalta tunnusluku suhteellinen velkaantuneisuus (60,4 % v. 2017) on yli kriisikunnan tason (50 %). Tämä tunnusluku on laskenut ainakin neljä vuotta peräkkäin eikä ylitä kuntien keskiarvoa, joka oli 77,5 % vuonna 2016. Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli viime vuonna 36,1 %.

Kuntakonsernien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2015 ja 2016

	Naantali		10 001-20 000 as. kunnat		Varsinais-Suomi		Koko maa	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Asukasluku 31.12.	18 961	19 068	625 806	624 248	474 323	475 543	5 487 308	5 503 297
Toimitakate, €/as.	-4 217	-4 263	-5 296	-5 192	-4 912	-4 916	-4 819	-4 827
Vuosikate, €/as.	844	1 009	614	696	644	765	816	968
Vuosikate %:a poistoista	115	148	116	133	115	130	117	135
Tilikauden tulos, €/as.	111	344	87	173	114	182	141	308
Investointien omahankintamenot, €/as.	620	668	756	688	700	713	1 146	1 243
Investointien tulorahoitus, %	136	151	81	101	92	107	71	78
Toiminnan ja invest. rahavirta, €/as.	259	351	-110	22	17	61	-231	-134
Rahavarat, €/as.	530	489	872	943	810	904	1 211	1 250
Kassan riittävyys, pv	22	19	30	34	29	32	40	41
Omavaraisuusaste, %	47,9	49,6	39,7	40,3	40,9	41,4	43,2	43,9
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	70,1	62,1	63,0	62,0	68,4	67,4	78,1	77,5
Lainakanta, €/as.	4 285	3 883	4 418	4 518	4 885	4 890	5 976	6 148
Kertynyt yli-/alijäämä, €/as.	2 778	2 992	935	1 102	1 076	1 302	1 694	1 983

Konsernitavoitteiden asettaminen näiden kriisikuntatunnuslukujen kautta ei ole tarkoituksenmukaista, mutta niitä on syytä seurata niitä aikasarjoina, jotka indikoivat kehityssuuntaa. Perustellusti voidaan kysyä, ovatko nämä tunnusluvut parhaita tähän tarkoitukseen. Esim. vuonna 2016 kunnissa, joiden suhteellinen velkaantuneisuus oli alle kriisikuntarajan 50 %, oli asukkaita 720 000 ja muissa kunnissa 4,8 miljoonaa – jakauma synnyttää kysymyksen, onko tunnusluku perusteltu.

Naantalissa kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli viime vuonna 36,1 % ja konsernin 60,4 %. Tunnuslukujen merkitystä on syytä arvioida avaamalla niiden takana olevat yhteisöt ja tarkastella, miten ne selviävät taloudellisista velvoitteistaan omalla tulorahoituksellaan.

Naantalien keskeiset konsernitytäryhtiöt toimivat asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Naantalien Energia, Naantalien Satama ja Naantalien Vuokratalot kattavat investointinsa tulorahoituksellaan. Kaikki keskeiset tytäryhtiöt ovat luonteeltaan erilaisia ja siten on luontevaa, että niitä ohjataan ottamalla huomioon toiminnan ensisijaiset tarpeet ja asettamalla taloudelliset tavoitteet niiden pohjalta.

Konserniohjauksen yleiset tavoitteet

Kaupunki toimii aktiivisena omistajana ohjaten konserniyhteisöjä niiden toiminnan luonteen edellyttämällä tavalla ottaen huomioon kaupunkistrategian. Samalla pidetään huoli siitä, että kaupunkikonsernin toiminta ja talous ovat eri tunnusluvuilla ja mittareilla arvioituina terveellä pohjalla.

Konserniohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa tytäryhteisöjen toimintavapautta omistajan sille asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan selkiyttää yhteisiä toimintaperiaatteita.

Huhtikuuhun 2019 mennessä, samassa yhteydessä kuin taseyksiköiden edellä mainittu arviointi, tehdään arviointi konsernin toiminnan ja talouden mittarien ja tunnuslukujen käyttöönoton selvitystyö.

Talousarvion mittarit

Kaupunginhallitus päätti talousarvion 2018 laadinnan yhteydessä pyytää selvitystä ja arviointia siitä, mitä mittareita Naantalissa aiotaan ottaa käyttöön strategisen työn ja kustannusten sekä toiminnan vaikuttavuuden arviointiin.

Asiasta on keskusteltu kaupunginkamreerin ja talouspäälliköiden kesken. Keskustelussa sovittiin, että palvelutoimialat valmistelevat asiaa omien talousarvioehdotustensa yhteydessä. Tämä työ ei tarkoita olemassa olevien tunnuslukujen ja mittarien käytön lopettamista.

Periaatteista sovittiin seuraavasti:

- lähdetään liikkeelle olemassa olevasta toiminnasta ja sen tavoitteista, tunnusluvuista yms.
- vertailutieto julkisista lähteistä – vertailutiedon puuttuminen ei kuitenkaan saa estää järkevän mittarointitoiminnan aloittamista
- liikkeelle mittareista, tunnusluvuista, jotka rakennetaan omassa toimivallassa oleviin resurssihin ja palveluihin perustuen, ts. pyritään eliminoimaan muun organisaation toiminnan vaikutus pois
- mittarilla on toimintasuunnitelman ohjausvälineen luonne ja se on tulosalueen olennainen osa
- max. kaksi tulosaluetta/toimialaa vuonna 2019 eli esitykset mittareiksi tehdään osana toiminta- ja taloussuunnitelmaa
- valitaan tulosalue/toiminto – siitä esitetään kaksi näkökulmaa, toiminnallinen ja euro-näkökulma.

KAUPUNGINJOHTAJA:

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä talousarvion 2019 laadinnassa käytettävät käyttötalouden ulkoisten erien ohjeluvut seuraavasti:

Hallintopalvelut	-6 895 000
Sosiaali- ja terveystaloudet pl.	
ostot shp:ltä	-32 029 000
Ostot shp:ltä	-24 122 000
Sivistyspalvelut	-24 413 000

Tekniset palvelut	-12 616 000
Omaisuu den luovutustulot	750 000
Maankäyttö sopimusten tuotto	100 000
Satama	1 498 000
Asuntomessuorganisaatio	-200 000
Varaus TVA-kustannuksiin	-230 000

Kaupunginhallitus hyväksyy taseyksiköiden taseen velan korkoksi 2,0 % vuonna 2019 laskettuna edellisen vuoden taseen 31.12. osoittamalle velalle ja että taseyksiköt eivät lyhennä em. velkamäärää vuonna 2019. Mikäli lainaustarve kasvaa, otetaan se huomioon.

Bruttoinvestointien ohjeelliseksi tavoiteluvuksi vuodelle 2019 asetetaan 13 miljoonaa euroa.

KOKOUSKÄSITTELY:

Merkittiin, että kaupunginkamreeri Juha Heinonen ja henkilökunnan edustaja Henry Palomäki olivat läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn ajan.

KAUPUNGINHALLITUS:

Kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin.